

国土空间治理视角下的土地整治与生态修复研究

谢伟奇

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司

摘要：生态修复是构建“美好中国”的一条有效路径，也是我国国土空间治理的一项关键内容。虽然，在土地整治、生态修复等领域，已经开展了许多有益的探索，并获得一些成功经验。但是，仍然存在着战略目标、重点任务和框架不够清晰的实际问题。在此基础上，要将土地整治的基本和支撑性的功能完全发挥出来，要把重点放在对规划管控体系的建设上，探索多样化的修复模式，并对政策机制的保障进行强化，为生态修复整体实施提供支持；对自然系统的运作规律进行科学认识，并对其进行强化。

关键词：国土空间治理；空间；生态修复；土地整治

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.13.032

引言

国土空间是人类生存与发展的物质载体，它不仅满足了经济社会发展的需要，还为人们的生存提供了环境基础。在土地极度受限的情况下，我们面临着资源供应的安全与稳定两大难题。因此，大力提高国土空间治理水平，优化自然资源的结构和分布已是当务之急。对于这一问题，有必要结合新自然资源管理的需要，从国土空间治理演变的角度，对土地整治与生态修复发展进行梳理，构建理论清晰、现实可行的目标任务系统，从而在目前环境保护工作中，解决环境保护工作中所存在的一些基本和战略性问题。

一、土地整治与生态修复的意义

我国土地整治从20世纪80年代开始，至今已经发展了40余年，它已经变成政府都要做的一件大事，是统筹发展要素，协调人地关系的重要途径。就其实质而言，其目的在于调和人类与环境之间的关系，推动人类与环境的和谐发展。针对这一问题，提出了土地综合整治的重要性：

首先，强化土地综合治理，实施农田整治、耕地整理、房屋宅基地复垦等措施，使我国耕地面积不断扩大，使我国农业综合生产率得到极大的提升^[1]。其次，强化耕地整理，可使耕地空间分布得到有效的优化，并可使乡镇系统与空间分布得到合理的调整，全面提升乡村闲置耕地的利用率。最终，要强化土地整治，在这个进程中，对现代农业技术的运用进行有力推动，这样既可以让农业的产量得到提升，又可以在一定程度上让农民的经济收入得到了提升。

另外，土地整治能够对全国的土地发展计划进行全面布局，从而达到最后的土地功能部门划分，使各个区域间的经济发展职能得以清晰化，能够有效地促进城乡

经济发展的平衡，达到城乡统筹发展的目的。

与此同时，国家一直在积极提倡实施生态修复目标，这在某种意义上也可以提升地面的绿化覆盖率，改善大气环境，给人民带来更好的生活环境。

伴随着国家的发展与进步，我国工业化、城市化进程不断加速与升级，然而，在我国经济迅速发展的同时，不合理的资源配置与用地方式也导致了土地利用率的下降，土地的基础费用上升。全面国土规划可以从根本上解决根本问题，提高国土资源的使用效益，促进社会的进步和发展。适当的功能区分布与划分还可以减少工业的土地购置成本，提高工业企业的经济效益，并重视促进社会总体经济的发展。

二、土地整治与生态修复的关系

所谓土地整治简而言之，就是要对部分空闲和荒芜的土地展开开发和利用，对损坏和被污染的土地进行恢复，并要做好土地复垦工作。对规划区内的土地进行规划设计和综合治理，注重工作内容的综合性，工作方式的多样化，工作目的的多样化。土地整治的范围包括了将要规划和治理的全部区域空间和立体空间，具有坚实的理论基础、有效的应用措施和系统的工作内容，是国土整治工作的最高等级，也是今后我国国土空间整治的重要发展趋势^[2]。在国土空间治理视角下，进行生态修复工作，不能只针对单一一点面污染等问题展开工程修复治理，而应该以山水林田草系统治理和绿色发展的要求为基础，将整体生态修复起来，建立起生态为先的土地整治工程，对生态用地布局进行优化调整，保持整治区域的种类多样性，提升抵抗自然灾害的能力，保持农村自然景观面貌。土地整治和生态修复都是国土空间治理的一项内容，而生态修复在其中起着举足轻重的作用，其主要体现为对生态环境的改善和对生态系统的修复，因此，生态修复也会对国土整治的结果产生一定的影响。党中央、国务院对这一问题给予了高度的关注，在坚持生态文明建设的基础上，结合国家目前各个区域的社会、经济发展状况，提出了关于土地整治和生态修复工作的要求。着重指出，在开展这两项工作的时候，要遵循自然界的发展规律，要一直遵循节约，保护、修复的原则，并以此为基础，探索并总结出做好土地整治和生态修复的行之有效的对策。

三、国土空间治理视角下的土地整治与生态修复的目标及原则

（一）目标

总体目标是要在保障农民基本权益的同时，对各种土地整治行为进行统筹，主要目标是推进耕地整体性开

发，形成规模效益；要加强乡村环境的综合整治和美化，使乡村环境更加优美；以开发利用为主，加大土地利用恢复力度，减少土地占用；协调好山、林、田、湖等各方面的资源，使农村的管理达到全方位的水平。

（二）原则

1. 循序渐进、因地制宜

在进行土地整治的过程中，必须做到因地制宜，尊重现实，对区域人文、自然、历史和经济等情况进行全面地考虑，要突出重点，体现差异性，避免简单的照搬照抄，造成整治模式的同质化^[3]。在进行土地整治时，一定要做到步步为营，不能急于求成，不能进行大拆大建，要根据地区的具体状况，有条不紊地进行整治。

2. 注重生态，保护优先

要把生态建设放在第一位，在推进水、林、草等自然环境治理的过程中，应在重视恢复的同时，强化对其的保护；在推进农用地整理工作中，应在保证农用地的数量和质量的条件下，妥善处理好农用地和生态用地之间的关系。

四、国土空间治理视角下的土地整治与生态修复的策略

（一）灵活运用体制机制

（1）突破现有的制度约束。在进行土地整治和生态修复工作中，要把各项政策进行衔接，突破原来的政策局限，并根据具体情况，提出一些突破的对策和办法，例如新增建设用地，新增指标奖励等等。并在此基础上，结合农村经济发展的实际情况，提出农村经济发展的新思路。

（2）对所需的资金进行结余。为使更多资金用于实施土地整治和生态修复，有关部门在日常工作中应做好资金的均衡和调节。应根据具体条件，扩大融资途径，并积极发展公益事业。确保经费能够满足工作的实际需求。他要做的事情有：第一，加强对基金的统筹和管理，将基金的使用情况弄清楚，并且做好相应的记账工作。保证这些钱都用于环境改善，公路建设，危房改造，土地开发等等。加大了对土地综合治理与生态修复的投入。第二，要根据自身条件，加大投资力度，增加财政收入。要做好当地产业的统筹发展，持续加强当地产业的造血能力，在提升企业经济效益的基础上，能够创造出更多的均衡项目资金，确保项目的良性发展。第三，改变并完善工程设计的传统组织方式。明确责任主体，采用多种方式推动实施工作，确保各级政府都能得到适当的利益，并根据具体情况适时加以改善与完善，使土地综合治理与生态修复工作得到充分落实。

（二）在土地整治和生态修复过程中注入自然性

长期以来，我国土地治理缺少生态修复的理论依据和技术手段的支持，缺少多个部门的协同配合，制约着其发展，不但制约着地方利用好现有的土地治理手段，而且使其从生态修复的体系中被“隔离”出去，亟待

促进两者的结合。一是传统的以保护与有效使用为目的的土地整理，必须引入更多的绿色化概念^[4]，而非将必要的工程化措施转化为国土空间大搬迁或地表“大搬家”，而应通过体制机制将人类行为对自然环境变化的影响降到最小。二是要进一步凸显土地整理在资源供应和保证中无可替代的根本作用，加强生产生活生态三个层面的整体优化，并在生态修复的框架下，发挥统筹协调和整体协调的作用，解决好目标的统一和部门的协调等问题，使同样的国土空间能够满足不同的发展需要，也能够为不同的生态环境提供不同生态环境。三是以规划体系、工程技术体系和体制政策体系为基础，利用现有的资金渠道来重自然、顺应自然，从而使地区可持续发展的多目标协调一致。

（三）确定工作重点

（1）加强一体化建设。各级政府应科学编制国土空间资源总体布局，有针对性地开展有目的的土地综合治理与恢复工作。并将各个单位的基本能力进行有机结合，加强多个单位之间的沟通与协作，为实现国土资源的综合治理与生态修复工作的顺利进行奠定了坚实的基础。在这个过程中，要将各个部门的优点和工作职责都说清楚，做好对土地的买卖，并在拓展融资渠道的时候，引入更多的社会资本，确保整治项目的工作能够顺利开展^[5]。

（2）强化企业的示范性。在日常工作中，要主动进行创新和改进，加大技术支持，并根据具体情况，对各地区工作的实施成效进行总结，以获得更多的经验。通过相互间的联系与沟通，形成一套崭新的国土综合治理与生态修复规划，并充分融入我们的日常工作中。在促进区域经济发展的过程中，更好地起到引领作用。

（3）重视基层组织的构建。对各个区域国土空间综合治理政策展开深入的探讨和研究，掌握相应的技术规范，并建立起一套健全的工作制度。与此同时，各个区域的土地整改机构也要主动加入进来，加强对项目工程的监管，让自己的职业能力更好地发挥出来，为后续的土地整治和生态修复工作的全面落实打下良好的基础。

（4）做好工程的可行性分析。在实施土地综合治理与生态修复工程前，必须对工程现场进行全面调查。具体内容有：开展项目的原因、必要性、可行性，各地点的资源情况、产业情况、土地利用、生态环境等现状及可能存在的问题，项目规划布局、建设内容、投资概算、效益分析等。要对整治修复区域、工作任务、布局和指标等方面的科学性、合理性和可执行性展开充分的论证，以确保土地整治和生态修复工作项目的成功和成功，从而降低项目的风险。

（5）提高用地质量。提高城市用地质量是城市用地质量的关键。因此，有关部门必须对这一问题给予足够的关注，并根据具体的条件，加强区域内的农业基础

设施的建设,持续提高农业的整体生产率,从而达到提高土地的空间质量的目的。此外,有关部门也要增加对农业生产的投资,并主动引进生物工程技术、土地整治技术等新技术和新方法,通过多种方式来提升土地的开发和利用效率,创造出良好的自然生态环境^[6]。

(四) 科学认知自然系统的运行规律

由于中国自然资源类型多样,空间差异较大,且存在着较低的要素匹配性,长期过度开采、高强度利用以及空间极度矛盾所导致的大规模的结构性生态退化问题,在国际上尚无先例,这一问题超出了现有的科学认识和理论方法的范畴。在此背景下,我们需要以实际需要为导向,以科学技术为支撑,组织与土地、水资源、林草、海洋等多个与自然资源有关的科研队伍,共同开展研究,以攻克国家在自然资源方面的难点问题,为国家复兴,大国崛起提供重要的物质保证。

(五) 实施创新驱动战略

在区域范围内进行国土空间治理,要实现区域内的“以人为本”,必须充分发挥各职能部门的作用。在行政方面,政府方面的权力比较小,执行的效果也比较差。有关部门能够集中思想,积极地激励全域内土地负责分级管理部门,提出政策方案,同时也可以促进各个地方的自主发展,为了激励各地提出独立自主的建议意见和方案,有关管理部门可以制定相应的激励政策,对那些发展速度比较快的地区,或在土地整治和生态修复工作中取得显著成就的地区,给予适当的表彰和荣誉,同时加强对其发展的关注。各个区域对应的分级管理部门,积极开展治理方案研究,可以在很大程度上提高创新驱动发展的效率,促进地方的发展进程。

比如,区域内的土地综合治理负责人,可以进行一场治理工作的竞赛,以此来激励区域内发展。各分管部门要先对区域的发展规划做出基本建议,然后提交给土地整治的主管部门和管理人员。对于具有较高可执行性的方案,管理者可以为该地区的综合治理方案的执行提供经济支撑,建立专项的启动基金,为部门的发展提供了必要的保证,并对每个地区的发展结果进行最后的验收,对比并评价每个地区的结果,对发展成效较为优异的地区展开了先进带头发展区域的评比,这种方式一方面能够提高全域土地整治的工作效率,另一方面也能够提高人们的总体经济发展水平。

(六) 加强生物保护和生境修复

(1) 加强对物种的保护。近年来,我国十分关注生物多样性的保护,但是与欧洲各国相比,尽管已经取得了一些突出成就,但还是有一些落后,到现在为止,还没有把生物多样性的保护理念和方法应用到日常农业生产和管理之中。在此基础上,根据不同区域的具体条件,进行相应的调整与完善,使其真正的实施成为可能。对于某些重点区域,要构建专用的生态网络,而在

城镇区域,要对绿色基础设施进行完善,将野生动物的生境范围进行扩展,还可以采用人工修建生态廊道的方法,来提高绿色景观的连通性和完整性,从而能够对区域内的生物多样性进行有效提升。

(2) 切实做好保护和保护生态的工作。在对生物多样性进行保护的同时,也要对生态环境进行修复,要一直坚持多样化和市场化的原则,使自然景观的生态功能得到提升。在进行土地整治与生态修复的工作中,要根据国家的制度政策,主动变革,充分发挥各个部门在工作上的优势和作用,做好有关工作的统筹规划、方案设计以及资金投入,有效地解决农村土地利用问题。此外,要充分关注某些试点工作,完善工作程序,简化工作流程,优化工作方案和建设用地审批程序以及土地指标入市交易程序,将土地整治工作纳入自然资源管理链条中。此外,国家有关部门还可以设立专项的土地整治基金试点,利用跨省转移政策营造良好的生态修复环境。

结语

综上所述,我国的生态问题是由于对资源的过度开发,对资源的粗放使用,对资源的浪费所引起的。要认识这一问题,就需要把生态修复放在更广泛的范围内来考虑。在新的时期,以维持自然和谐和资源供给安全作为对空间生态修复的逻辑出发点,将受损、浪费的土地和空间作为修复和管理的中心,将已有的土地整治和生态修复的措施和方法进行集成,以实现目标协调、要素分类、部门协调的执行系统,使其具有目标明确、布局合理、水平明确、种类繁多的特点,并能为其提供可靠的保护。在此基础上,通过科学与技术的交叉融合,实现对资源的有效保护与优化,以解决目前资源管理中存在的系统认知、数据获取与工程技术难题。

参考文献

- [1] 高雪媛. 乡村全域土地综合整治与生态修复功能分区研究与实践[J]. 环境生态学, 2023, 5(02): 65-69.
- [2] 康瑛, 赵文力, 胡佳, 谢富贵, 李之乔. 成都环城生态公园土地综合整治与生态修复对生态系统生产总值(GEP)的影响[J]. 现代城市研究, 2023(01): 21-27.
- [3] 王尧, 张琰, 刘新卫. 宁夏土地整治与生态修复成效及提升对策[J]. 中国土地, 2022(12): 30-33.
- [4] 黎旭. 新时期土地综合整治与生态修复研究[J]. 资源节约与环保, 2022(11): 13-16.
- [5] 潘明栋. 全力打造全域土地综合整治与生态修复3.0版[J]. 浙江经济, 2022(11): 75-76.
- [6] 陈朝阳, 杨广营. 废弃矿山生态修复对土地整治的新要求及相关建议[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(15): 21-23.